构建清史学科自主知识体系

权力的扩张及其分配：晚清中央与地方关系再思考

倪玉平

[摘要] 晚清中央与地方的关系是学术界关注的重点，并有“内轻外重”“内外皆轻”等概念的提出。权力并非静止或者此消彼长的概念，而是极富弹性。晚清时期，中央与地方政府均创设诸多新机构，形成新的权力格局。在权力分配方面，以财权的争夺最明显，双方利益此消彼长一目了然，最终达到动态均衡。这一时期，中央和地方虽然都或多或少失去部分权力，但又在很大程度上极力拓展各自的权力空间。由于地方权力的扩张速度快于中央，导致中央逐步失去对地方的绝对控制。这种权力格局一旦形成，需要很长时间或者外部条件的重大改变，才能走向另一种平衡。

[关键词] 央地关系 内轻外重 内外皆轻 权力博弈

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2023）－05－0012－010

晚清是中国历史上的重要转折时期，既承传统社会之余绪，又启近代社会之开端，对国家管理体制及社会经济发展产生了巨大影响。关于这一时期中央与地方关系的新变化，学术界已经有了较多讨论，其中罗尔纲开启督抚专权之先声，之后诸多学人长期追随探究，或赞成或批驳，多有宏论。本文从权力变化的角度，对晚清时期的中央与地方关系做延展性分析。不当之处，尚祈方家指正。

一、权力的扩张及其限度

关于晚清权力格局的演变，罗尔纲从兵制研究入手，论证太平天国起义之后，随着以曾国藩、李鸿章为代表的湘淮军队兴起，出现“兵为将有”现象。[①] 同时由于他们职权范围的扩张，由最初的领兵发展到领民，最终出任封疆大吏，成为总督巡抚，“既擅兵柄，又握有地方上的财政、民政等政权柄，于是他们便上分中央的权力，下专一方的大政，便造成了咸、同以后总督、巡抚专政的局面”，[②] 这就是著名的“内轻外重”论断。这一观点受到广泛关注，支持者有之，反

[收稿日期] 2023-04-26
[作者简介] 倪玉平（1975— ），男，清华大学历史系教授，北京 100084；niyuping@sina.com
[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“清代商税研究及其数据库建设（1644—1911）”（16ZDA129）阶段性成果。

① 罗尔纲：《清季兵为将有的起源》，《中国社会经济史集刊》第5卷第2期，1937年6月。

② 罗尔纲：《湘军兵志》，中华书局，1984年，第216-217页。

对者有之，亦有对其进行折中修补者。如王尔敏、刘广京认为，晚清权力有中央受到削弱、地方权力逐步强势崛起的趋势，但尚未达到“督抚专政”的地步。[①] 此后的讨论继续深入。邱涛认为，晚清时期既没有形成“内轻外重”的局面，也没有出现所谓“督抚专政”现象。[②] 李细珠则认为，清末出现的是“内外皆轻”现象，中央已经失掉权力，但地方却并未从中获益，权力反而转移到了军阀手中。[③] 孙燕京指出，“从广泛意义上说，权力大致是常量，一个变轻，另一个（相对待的一方）自然趋重。那么，内外皆轻便于理不通”。[④] 在随后的商榷文章中，李细珠并不认同孙燕京的观点，认为“权力”有广义和狭义之分，广义的权力是指对事物的影响力和支配力，大致可分为社会权力和国家权力两类；狭义的权力指国家权力，就是统治者为了维护其统治利益和建立某种统治秩序而具有的制度性支配力，“权力与制度规定的职位相关，其实际效力取决于对相关制度执行的程度。权力的大小关键在于对制度的掌握和利用的程度，也就是掌握和利用制度发挥影响力和支配力的程度”。李细珠进而指出，“如果能有效地掌握和利用制度而发挥较大的影响力和支配力，就可谓权力大（或曰‘重’），反之则可谓权力小（或曰‘轻’）”。[⑤]

以上讨论丰富了很多历史的细节，极大推动了我们对于晚清时期中央与地方关系的认识。不过有一件事尚需要明确，即晚清政府的权力是常量还是变量。如果是常量，自然会有此消彼长、此少彼多的情况；如果权力是变量，那这种变化又是朝着怎样的方向演变？[⑥] 权力普遍存在于人类社会的各个领域，包括国家权力、经济权力和社会权力。权力之间可以让渡或者转移，也可以进行扩张或者消亡，如经济权力可以让渡给军事权力，军事权力也可以攫取经济权力和政治权力。政治权力作为一种支配力量，倾向于排除其他权力的介入，政治合作和妥协往往是在权力资源和能力不足的时候才有必要和可能。简言之，权力富有弹性，既可以被创造，又可以被滋生出来，当然同样也是可以被消解或者取缔的。权力的总和绝非简单的此消彼长关系，或者说是一个静止的刻度，而是不停地处于动态平衡之中。

以国家最重要的行政权力之一——财权为例，随着人口的增长，社会经济的发展，商品贸易交流的繁荣，税收的增加自然就会是水道渠成的事情。整体的国家权力也是如此，随着管理能力的提升，国家对社会控制的加深，它的权力自然也会随之增加，而不可能是一个恒定不变的定量；反之亦然。回顾晚清的财政实践可以看出，这一时期的国家权力（包括中央权力与地方权力）显然是一个持续扩张中的变量。此外，也要注意不能将权力的施行局限于特定的方面。如果只有能够利用制度而发挥较大影响才被定义为权重，不能有效利用的就被视为权轻，那么就很容易发生理解上的偏颇，因为这其实并不是权力大小的问题，而是权力是否被架空或者得到掌控的问题，也就是权力的外溢效应。中国历史上曾经屡次出现过外戚或权臣架空皇权，导致皇帝大权旁落的现象，但显然并不能因此说当时的中央集权权力变轻了，因为中央的权力仍然掌握在特定人的手中，只不过不是由皇帝掌控罢了。

晚清时期，随着局势的变化，各种新的机构应运而生，既有由中央设立的机构，也有由地方设立的机构。中央设立的机构当中，影响最大的当属总理各国事务衙门。咸丰十年十二月初

---

① 王尔敏：《淮军志》，中华书局，1987 年；刘广京：《晚清督抚权力问题商榷》，《中国近代现代史论集》第 6 编，台湾商务印书馆，1985 年。

② 邱涛：《咸同年间清廷与湘淮集团权力格局之变迁》，北京师范大学出版社，2010 年。

③ 李细珠：《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择——兼论清末“内外皆轻”权力格局的影响》，《近代史研究》2012 年第 3 期。

④ 孙燕京：《“内轻外重”抑或“内外皆轻”？——评李细珠〈地方督抚与清末新政〉》，《近代史研究》2014 年第 2 期。

⑤ 李细珠：《再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向》，《清史研究》2017 年第 2 期。

⑥ 王瑞成《“权力外移”与明清权力结构的演变（1855—1875）》（《近代史研究》2012 年第 2 期）认为，湘军、淮军和总理衙门等一系列新制度的创设，是“王朝应对外部危机而采取的横向分权，在体制外形成新的制度和权力中心，并与共同的对手之间构成三角权力制衡，呈现权力外移而非权力下移的特征”。在他看来，权力在很大程度上仍然是定量，是在不同权力主体之间进行分配的、流动之中的定量。

十日（1861 年 1 月 20 日），清政府批准了恭亲王奕䜣等人的建议，设立“总理各国事务衙门”，主管外交及通商等事务。总理衙门的事务十分广泛，除外交外还开展包括矿务、机器、铁路、电线以及购置军械等在内的系列洋务活动，实为“新政”的总枢纽。“凡策我国之富强者，要皆于该衙门为总汇之地，而事较繁于六部者也……固不独繁于六部，而实兼综乎六部矣。”① 从总理衙门的职权范围可以看出，它本应决策的主要内容是外交事务，但又在实质上深度介入新兴的洋务事业。虽然清前期礼部、理藩院有过外交的职掌，但总理衙门所负责的外交事务，其权限和职权范围与礼部、理藩院完全不可同日而语，可以视为清政府在新的情况下所开辟出的全新行政制度，它所创造出的对外交涉权力和滋生出的洋务事业，也是旧体制所没有的内容。1901 年《辛丑条约》签订后，“总理各国事务衙门”改为外务部，专职的外务部取代“分职”的总理衙门，外交成为中央政府的独控领域，地方外交式微。类似的由中央设立的机构还包括总税务司、邮传部、资政院、军谘处、弼德院等。光绪三十三年（1907）是各种机构纷立的时期。这一年，邮传部成立，是管理全国轮船、铁路、邮递、电信四政的机构。同年，清廷下谕设立资政院，在各省设立谘议局。军谘处也于这一年成立，后改为军谘府，统筹全国陆海军各项事宜。宣统三年（1911），清廷设立“皇族内阁”的同时，在北京设立弼德院，以备顾问。

与中央主动或被动地创设新机构类似，这一时期同样滋生了诸多属于地方一级的权力。在这其中，最重要的变化当属创设厘金。各省厘金在创办过程中，多由粮台、军需局、筹饷局等负责，随后逐步规范地设立各省厘金局，名称各不相同，或称为厘金局、厘捐局，或称曰税厘局、厘金盐茶局、牙厘局，大同小异。总局为各省管理厘金的最高管理机构，局在行政上隶属于各省藩司，但因事务繁杂，许多省在布政使之外，会由督抚另行委任候补道员为“总办”，有的则称为“督办”或“会办”。总局及其下属各局卡的具体办事人员，如提调、总巡、委员、司事、文案等，大多从各省候补的知府、州县及佐贰杂职中委充。委官之外，又有所谓“委绅”，委任地方士绅充任厘局职务。有些厘金大省局卡众多，厘局人员连巡丁差役或在数千以上。罗玉东估计，当时全国相关人员至少为 2.5 万或 2.6 万，而“事实上所用人数或许要超过此数二、三倍亦未可知”。② 这个数量庞大的职位和人员群体，以及其所掌握的巨大征税权力，显系因厘金的横空出世而对传统地方行政和财政权力的扩张。

随着筹捐筹饷及后来的报销、善后、筹防，以及各种洋务“新政”的相继举办，各省在原有的机构之外也不断增设新的机构。清末，度支部曾奏陈咸丰以来各省机构膨胀的情形：“国初定制，各省设布政使司，掌一省钱谷之出纳，以达于户部，职掌本自分明。自咸丰军兴以后，筹捐筹饷，事属创行，于是厘金、军需、善后、支应、报销等类，皆另行设局，派员管理。迨举办新政，名目益繁。始但取便一时，积久遂成为故事。”③ 这些新机构一般以“局”或“所”“处”命名，种类繁多。例如，战时筹办军饷及战后报销、善后、筹防有军需局、支应局、转运局、报销局、善后局、筹防局等；整顿财政税收有厘金局、纲盐局、掣验局、清赋局、招垦局、官荒局、交代局、清查藩库局等；金融铸币有官钱局、银元局、铜元局等，地方治安及刑讼有保甲局、团防局、清讼局、发审局、候审所、自新所等，洋务新政有洋务局、商务局、巡防局、机器局、船政局、火药局等。此外，军事方面有营务处，民政方面有忠义局、救生局等，有一事即新设一局，其官员如总办、会办、提调、委员、司事等，皆不在国家正式职官编制之内，不由中央政府直接委任，而是由各省自委自派。通常总办由布政使或实缺道员兼任，会办以下则从候补道、府、州县及佐杂人员内委充，这些职位和权力的扩张，同样来自于地方管理体系的自我创设。

---

① 国家档案局明清档案馆编：《戊戌变法档案史料》，中华书局，1958 年，第 179–180 页。

② 罗玉东：《中国厘金史》，商务印书馆，1936 年，第 84 页。

③ 宣统元年四月度支部：《各省财政统归藩司综核折》，《政治官报》第 20 册，第 565 期第 12 页，1909 年。

晚清时期，这些人员逐步由体制外向体制内转化。游百川说：“州县为亲民之官，所用吏胥本有定额，乃或贴写，或挂名，大邑每至二三千人，次者六七百人，至少亦不下三四百人。夫此数千百人者，政之蠹、民之蟊贼也。”[①] 清廷指责临时职位过多之事，“各省用款繁多，每谓无可裁减，殊不知近来积习相沿，每办一事即创立一局，位置闲员，开支公费，种种滥用，弊窦甚多。虽经屡次严谕，迄未大加裁减。”[②] 这逐渐在晚清时期形成了一个既非正式官员又非传统幕僚的庞大行政队伍。他们之中的大部分人没有相应的官僚品级，却从地方财政中支领薪水。

晚清时期自然也有传统旧制度的转移或废除。以漕运体制为例，为顺利运漕，清初设置了一套完备而庞大的漕运官制，漕运总督驻淮安，统领漕政；各省粮道，监督漕粮征收和起运；征收漕粮由州县官员负责。由于运河淤塞，江浙漕粮海运和湖广等省河运漕粮停止，太平天国期间，漕运总督更多的精力是用于镇压起义。因漕运总督原有职守的无所事事，主张将其裁撤的呼声渐高。戊戌变法期间，清廷一度颁诏废除全部漕运机构，相关人士均交各省处理。但是，随着慈禧太后的掌权，所有漕运机构“悉仍其旧”，都得到了恢复。[③] 光绪三十一年，因裁漕运总督而设江淮巡抚的行为，遭到江苏人士的强烈抵制，不过漕运总督最终还是退出了历史舞台。三十三年，庆亲王奕劻等人改定官制时，明确提出，“督粮道或粮储道、粮道，除江苏、浙江两省督运应留外，其余应由各直省督抚酌量裁并以归一律”。[④] 但到宣统二年十月，浙江巡抚增韫仍奏请添设粮道库大使一职，得到政务处的同意。[⑤] 与增设新制度的轻而易举相比，裁减旧制度因利益盘根错节，可谓阻力重重，步履维艰。

二、权力的分配

分析晚清时期的中央地方关系之变化，最关键的是看权力的分配格局。权力的分配，以财权的分配最为明晰和清楚，双方利益的此消彼长一目了然。新财政机构的诞生，新收入的开拓，新支出的流向，都会形成新的博弈并最终达到均衡状态。毫无疑问，不能指望新滋生的权力能严格按旧有的比例进行重新分配，才能称得上是权力格局不变。

清前期，中央财政管理制度实行以户部为中枢，统收统支，全国协调的制度。户部对各省布政使实行垂直领导，可以直接划拨各省钱粮。各省督抚动用辖区内的钱粮，必须经布政使司上报户部审批。至于专项经费漕粮、关税和盐课，也分别责成粮道、税关监督和盐运使负责，再由督抚、漕运总督和盐政核查。而户部的例行管理，则通过存留、起运、冬估、春秋拨、京饷、协饷及奏销、考成等系列制度来实现。正如彭雨新所言：“协饷制度下极为复杂的春秋拨，有如一盘棋局，任随天才的棋手前后左右移动周围的棋子无不得心应手，这只能是大一统国家的财政统筹，是起运存留体制的活用，在这一点上，我们将理财看作是一种艺术当是可以的。”[⑥] 为确保中央财政收入，清廷曾多次削减地方存留比例。乾隆时期，地方所占比例极少，总的存

---

① 游百川：《请惩治贪残吏胥疏》，葛士濬：《皇朝经世文续编》卷 22，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 75 辑，文海出版社，1966 年，第 617 页。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 12 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 243 页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 24 册，第 425 页。

④《总核官制大臣庆亲王等奏改订外省官制折》，《东方杂志》第 4 卷第 8 号，光绪三十三年八月二十五日。

⑤《军机处录副奏折·财政类·漕运项》，宣统二年十月二十三日，浙江巡抚增韫折，中国第一历史档案馆藏（本文所引同类档案，均藏该馆），档案号：03-7447-058。

⑥ 彭雨新：《清代田赋起运存留制度的演进——读梁方仲先生〈田赋史上起运存留的划分与道路远近的关系〉一文书后》，《中国经济史研究》1992 年第 4 期。

留比例不到22%；嘉庆时期各省详细存留百分比则不足19%，地方存留比例进一步减少。① 梅曾亮曾形容："东西南北，方制十余万里，手足动静视中国头目。大小省督抚，开府持节之吏，畏惧凛凛，殿陛若咫尺。其符檄下，所属吏递相役使，书吏一纸，揉制若子孙，非从中覆者，虽小吏毫发事无所奉行。事权之一，纲纪之肃，推校往古，无有伦比。"② 完全是弱枝强本的方式。

晚清中央与地方采取种种措施攫取或转移权力，其实大都立足于现实问题的解决。咸丰、同治时期，地方财权的扩大和京协饷制度的指拨，从根本上改变了旧有的财政管理体制。由于开支浩繁，支不抵收，原来由户部统一分配全国财政资源的京、协饷制度迅速发生动摇。咸丰二年九月，安徽巡抚蒋文庆截留全省地丁钱粮及关税款项，以充军费。户部迫于无奈，只能加以默认。此端一开，各省纷纷效尤，甚至将动用目标对准以往绝对不容许截留的漕粮、仓米。此外，各省督抚和领兵大员还擅自截留经过本辖区的京饷及过境钱粮。因为类似的事件越来越多，户部作为全国财政调度中心的权威角色几乎被废除。

为稳定收入来源，户部主动出击，采取积极进取措施，将尽收尽解办法改为定额摊派。咸丰三年，上谕指出："向来户部岁需京饷，例于各省春秋拨册内随时奏拨解部。近年以来，各省经部指拨之款，每因起解不时，以致部库时形支绌，自应先期筹画，以济要需。所有该部岁拨京饷，著准其自本年为始，归入冬拨案内，与各直省协拨兵饷，一律酌拨。"③ 经此变化，原来的春秋两次拨解变成每年一次拨解，且拨解数额由原来的不定额指拨改为定额指拨。摊派的京饷，由最初的每年400万两，变为咸丰十年的500万两，十一年的700万两，同治六年的800万两。这也成为晚清时期户部最重要而且相对稳定的一笔收入。

除定额摊派之外，户部还借临时性开支增加的名义，向各省、关摊派其财政负担。清前期，户部例拨内务府经费经乾隆确定为每年60万两。咸丰以后，军务孔殷，本应按年拨给内务府的银两常常不能兑现。在户部的强烈要求下，自同治五年起，相关各省、关经费专款30万两直接解送内务府充用。同治七年(1868)，经奏请每年加拨30万两，算是恢复了旧制。光绪十九年(1893)，清廷又要户部每年另行筹拨50万两解交内务府支用，合为110万两之数。同治帝大婚也采取了摊派的方式，"统计京外拨过银将及一千万两"。④ 除京饷指拨外，协饷也大都开始采取专款专用的办法。其中长年由各省、关摊派的专项经费包括固本京饷、抵闽京饷、船政经费等。中央和地方在财政收入上进行了特定比例的划分，经此指拨，各省对指拨款之外的其他财政收入，有了较大的自由支配权力。

关于晚清时期中央与地方对于财权的争夺，英国驻上海总领事哲美森曾言："中国所得于各省者，惟此京饷一宗最为可恃，是为各省赋税、厘金净余之款，此外无他项可恃矣。"⑤ 面对地方的强行截留和虚于应付摊派解款，得以支撑朝廷开支的重要来源无疑是海关税收。汤象龙从国用、省用和关用的角度对近代海关1861—1910年五十年间的税收分配做过统计，指出海关总税收为91 000万两，其中国用一项就达694 717 188两，占税收分配总数的76%。"国用项下又以军饷、赔款和外债占大宗"，其中军饷占国用项下的37%，赔款和外债占23%。"最小的是省用，在这几十年中为72 260 204两，占分配总数的7.94%"。⑥ 海关税收的异军突起，无疑是中央财政最大的一笔巨款，同时也是旧有财政体系根本不存在的内容。

---

① 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，中华书局，2008年，第426–427页。原表总额合计、存留总额合计、存留耗银合计有误。

② 梅曾亮：《上方尚书书》，《柏枧山房诗文集》，上海古籍出版社，2005年，第19页。

③ 《清文宗实录》卷113，咸丰三年十一月戊辰。

④ 《军机处录副奏折・财政类・经费项》，同治十一年四月二十五日，户部尚书宝鋆等折，档案号：03–4932–077。

⑤ 哲美森：《中国度支考》，林乐知译，上海广学会，1897年，第1页。

⑥ 汤象龙：《中国近代海关税收和分配统计(1861—1910)》，中华书局，1992年，第47页。

面对迅速扩张的地方军需要开支和中央的无力拨款，各省也开展自救。效果最为显著的自然是厘金的创设，迅速成为超越田赋收入的财源。罗玉东统计江苏、浙江、福建、湖北、江西、湖南、广东、安徽、陕西、山西和河南十一省的厘金支出情况，分为国用款和省用款。罗玉东所认为的国用款，包括解户部款、国家行政费、皇室用费、铁路经费、归还外债、赔款、各省协款、海防经费、水师军费和各省军费；而省用款则仅指各省行政费和其他开除；用途不详款系指解藩库款。罗玉东指出，“当以国用款占数最大，每年约占总支出数百分之八十九至九十三，实数为一千零数十万余两至一千三百数十万两。其次为省用款，年约支出七八十余万两，或一百一二十万余两，约占总支出数百分之五至百分之九。再次为用途不详款，每年约占总支出数百分之点五至百分之四，实数多在 500 000 两以下，有时且仅占数万两或十余万两”。[①] 不过，这里有一个重要的差异，即罗玉东所统计的厘金支出，系以报部为主体的厘金支出，大量的外销收入不在此统计之内。

厘金之外，各省也利用杂税杂捐的名义获得收入。杂税杂捐征及锱铢，总量惊人，却同样没有被纳入到国家正式税收之中。民国《宝山县续志》称：“前清自正税以外，凡取于民者，无论为国家所特设、地方所单行，皆称捐不称税，明乎事非经制，异乎正供也。”[②] 王燕根据晚清各省的财政说明书对杂税、杂捐名目做过统计，“全部杂税共 707 种，杂捐共 1495 种，二者合计 2202 种。这还不包括表中已经注明的一个税种多个分税及一个捐种多个分捐，如果将其统计在内，数量还会有所增加”。[③] 这种杂税杂捐既包括正税的附加形式捐税，如亩捐粮捐等，也包括对传统工商税的加征，如漕船捐、勇饷捐、贡捐等等。

外销成为这一时期省级开支的重要形式。清前期的外销收入并没有进入各省每年例行奏销的收入和支出。据估计，甲午战争之前，各省的杂税杂捐收入，最少也不低于 1000 万两。[④] “自军兴后，库帑不敷，各省自筹自用，因有外销名目。是为财政紊乱之始。此后课税、厘捐日益增加，新筹之款数倍于前，不复入拨造报。间或奏咨立案，而不实不尽莫可究诘。江河日下，渐至泛滥而不可收拾。”[⑤] 晚清时期，随着各省财政自主权的不断扩张，外销收支越来越多，奏销已经成为例行公事。

当然，晚清时期中央与地方在财权问题上的争夺，并不是非此即彼、水火不容。面对特殊情况，双方也有很多合作。以捐纳为例，太平天国运动后，东南各省军费浩繁，应解贵州的协饷欠解严重。同治三年，清廷将道府州县等实官收捐权收归户部，但在三年后允许贵州省继续开办，贵州省借机办理隔省捐输，赴外省推行实官捐以抵充协饷。贵州先后在湖南、四川、湖北、广东、广西、江苏、山东等省设立黔捐局，至光绪五年，捐输所得超过 2170 万两。贵州的成功，在于得到了恭亲王奕䜣和户部的支持，通过获得道府州县等收捐特权，以及采用捐输抵充协饷的方式，最终成功地在各省推行捐输。同时，在清廷的统一协调下，贵州与湖南、湖北等设局省份之间并没有出现什么的冲突，大家各安其事。[⑥]

简言之，晚清时期中央在财权的争夺中，通过各种手段或施压，保持住了旧有的基本盘面，财政入数大致不变；地方则在晚清财政的大肆膨胀过程中，凭借创设或滋生出来的财源，大获其利，占据了新生财源的绝大部分。与此同时，京饷定额指拨后，新设财政机构顺势而起，地方督抚凌驾于布政使之上，总揽一切，布政使司反而成为督抚的执行机关；地方财政系统逐步

---

① 罗玉东：《中国厘金史》，第 194、223–224 页。

② 民国《宝山县续志》卷 4《财赋志・征榷・杂捐》，《中国地方志集成・上海府县志》第 9 辑，上海书店，1991 年，第 493 页。

③ 王燕：《晚清杂税杂捐征收名目统计与厘析》，《史学月刊》2021 年第 4 期。

④ 史志宏、徐毅：《晚清财政：1851—1894》，上海财经大学出版社，2008 年，第 264 页。

⑤ 《甘肃清理财政说明书》初编上，陈锋主编：《晚清财政说明书》第 4 册，湖北人民出版社，2015 年，第 378 页。

⑥ 倪玉平：《清朝同光时期贵州隔省捐输研究》，《近代史研究》2021 年第 4 期。

完备，户部再也无法通过布政使完全掌握各省财政收支的实际情况；单一的中央集权财政管理体制，逐步演变为中央与地方并存的二元财政管理体制。

三、中央地方的博弈

不管是从哪个角度来看，晚清时期中央的绝对统一领导都受到了挑战。曾国藩做过这样的分析："前代之制，一州岁入之款，置转运使主之，疆吏不得专擅。我朝之制，一省岁入之款，报明听候部拨，疆吏亦不得专擅。自军兴以来，各省丁、漕等款，纷纷奏留供本省军需，于是户部之权日轻，疆吏之权日重。"[①] 晚清时期地方督抚权力的扩大，成为一个不容忽视的现象。面对这一局面，清廷并非无所作为，而是一而再、再而三地试图加强中央集权，与各省展开对新旧资源控制权的争夺，努力恢复旧制。

清廷对于有可能势大之人极为忌惮。咸丰四年九月，曾国藩一举攻克太平军占据的湖北省会武昌，咸丰帝欲任命曾国藩署理湖北巡抚，因军机大臣祁寯藻以"曾国藩以侍郎在籍，犹匹夫耳。匹夫居闾里，一呼，蹶起从之者万余人，恐非国家福也"相劝，咸丰帝随即收回成命。[②] 直到咸丰十年太平军攻占苏州、常州，两江总督何桂清被革职，经大臣肃顺力荐，曾国藩才出任两江总督。为加强中央集权，晚清时期朝廷频繁调动官员，还有意识地利用言官控制政局，言官上书言事，由内阁发抄流通全国，形成"清议"力量。在各种力量衡制之下，官员很难有大的突破。

清廷尤其有意识地利用督抚间的矛盾制衡各集团利益。无论是晚清时期"川盐济楚"导致两江总督兼两淮盐政、湖北巡抚与四川总督的互相纠缠，还是咸丰初年漕粮海运过程中江苏与浙江的矛盾，都可以清晰地证明这一点。最为典型的莫过于曾国藩与沈葆桢之间的矛盾。同治三年，沈葆桢出于地方主义的立场，决定将江西茶税牙厘收回本省支用，不再拨给湘军。曾国藩激愤地以辞职相抗争，并一一细数沈葆桢之不妥。[③] 朝廷明显支持沈葆桢，以各打五十大板方式处理。曾国藩在日记中写道："反复筹思，惟告病引退，少息二三年，庶几害取其轻之义。"[④] 可见他深知朝廷偏袒沈葆桢之缘由。曾国藩的幕僚赵烈文对此看得极为清楚，"文宗末造，江左覆亡，始有督帅之授，受任危难之间。盖朝廷四顾无人，不得已而用之，非负扆真能简畀，当轴真能推举也"，现在东南大局日有起色，"泄沓之流以为已安已治，故态复萌，以私乱公，爱憎是非，风起泉涌，辄修往日之文法，以济其予夺之权"。[⑤]

行政权如此，财政权更是如此。对于地方督抚权力的膨胀，清廷时刻警惕在心。由于中央和各省在税源上的同一性，导致矛盾不可避免。张佩纶强烈反对各省只开具简明清册奏销单的做法："若开单具报，则其弊在外省之浮冒，诪张为幻，发覆亦难，外重内轻，弊将杂出，因噎废食，此之谓矣。"[⑥] 因此之故，清廷对于类似的苗头会予以坚决打击。"言路以参劾督抚为能，摭拾传闻以鸣讦直，凡疆臣之稍能任事不避劳怨者，往往被挤以去，而庸劣者转得免焉。"[⑦] 同治初年，大局将定，户部即欲强行恢复传统的军需报销。不料户部的书吏等人提前勾结，"潜与各该省佐杂微员中狙诈狡黠，向与部书串通又能为管库大吏关说者，商议报销部费，某省每百几

---

① 曾国藩：《沈葆桢截留江西牙厘不当仍请由臣照旧经收充饷折》，同治三年三月十二日，《曾国藩全集》第7册，岳麓书社，2011年，第84–85页。

② 马忠文、任青编：《中国近代思想家文库·薛福成卷》，中国人民大学出版社，2014年，第199页。

③《宫中档朱批奏折·财政类·经费》，同治三年三月十二日，两江总督曾国藩折，档案号：04–01–03–0161–001。

④《曾国藩日记》，同治三年三月二十二日，《曾国藩全集》第18册，第33页。

⑤ 赵烈文：《能静居日记》，岳麓书社，2013年，第771页。

⑥《军机处录副奏折·财政类》，光绪八年九月十八日，右春坊右庶子张佩纶折，档案号：03–5669–056。

⑦ 郭昆焘：《复张竹屋侍郎》，《云卧山庄尺牍》，文海出版社，1967年，第387页。

厘几毫，粗有成约，一面遣派工写算之清书，携带册式，就地坐办”。面对这种流于形式而实惠为蠹吏所得的做法，户部郎中王文韶建议，此次军需报销应免册报。金陵平定，大学士倭仁乃借鉴王文韶文稿，参阅酌定，最终上奏朝廷，得到批准。诏书既降，“各部书吏闻而大骇，有相向泣者”。① 这恰好反过来说明，如果朝廷要强推下去，并不是没有成功的可能，只是经过通盘考虑，为维持和谐局面，朝廷主动放弃了这一激进的做法。

同治三年以后，虽然各省陆续以专案的方式对战时军需向朝廷做报告，并逐渐恢复各项钱粮奏销，但仍然只是徒具形式，特别是厘金这一重要地方财政来源，并未被中央实质掌握。由于主客形势易位，朝廷想要恢复旧有的奏销体制，可谓困难重重。贵州士人徐士桢有各省设立“查办厘金使”之议，“一体仿照办理，及至一年综其成效，计其出入，必当得实以报皇上，除拨给军饷外，悉解部以充国用，合之各省所入，其为数正复不少也”，但并不能得到实施。②

光绪二十五年，清廷任命刚毅为钦差大臣，南下江苏和广东整理财政。四月二十四日，清廷发布诏令：“近来各省厘金，大半利归中饱，而尤以江南为最甚。其弊不仅在委员侵蚀，即司事、巡丁等项人役，一遇商货到卡，或故意留难，收多报少；或借端讹索，假公济私；甚至盘踞把持，得贿卖放，以及票根不符，大头小尾弊端，种种不可枚举。蠹国病民，实堪痛恨。若不严加厘剔，何以除积弊而塞漏卮？此次刚毅前往江南查办事件，著将该省厘金大小各局卡逐一彻底清查，悉心综核，现在抽收实数究有若干，清查之后约可增出若干，分别详晰具奏。上下江局卡林立，诚能涓滴归公，自可积成巨款。该大臣向来不避嫌怨，办事认真，厘金利弊，素所洞悉，必能为国家整顿饷源，剔除中饱，不负委任也。”③ 据何汉威统计，刚毅在江苏清理所得款项为 1 941 540 两，占该省总收入的 11%。④ 五年后，清廷以铁良为钦差，再赴江南理财，其目的仍然在于攫取更多的财源，只因盘根错节的关系而无法恢复旧制。清末宪政改革时期，清廷依然希望能够实现对地方财政的掌控，地方财政依然由相关藩司掌管，藩司对中央负责，而地方督抚无权过问。孙中山出任临时大总统时发布宣言书，就说清廷“借立宪之名，行敛财之实，杂捐苛细，民不聊生”。⑤

当然，从总体上看，当时的地方财政还不可能形成完全独立的财政体系。从制度上来说，所有的收入和支出都仍归户部负责，各省自己的行政开支，在形式上也仍然要向中央政府报告并接受奏销审计，与清前期的财政大一统并无二致。即使是由地方牢牢控制的厘金收入，户部经过战后的调整，已经开始根据各省报数从中做若干指拨解款，染指这一重要收入。吴廷燮一针见血地指出：“论者多谓其时财政各省皆自专之，然如广东厘金未报支数，则户部奏诘，各省亦有以催征短绌谪降藩司以下多人者，财政之权计臣亦未尽失。”⑥ 也就是说，中央基本能控制住地方官员，地方官员既无实力更无意愿去推翻清政府的统治。这也是为何晚清财政经过中央的清查，财政收入能由 1900 年的 1 亿两规模迅速膨胀至 1911 年的 3 亿两，即中央把地方财政中的大量外销款重新纳入分配指拨体系。⑦ 正如赵烈文所分析的那样，晚清时期的中央政府仍然保持了较强的控制能力，“天下治安，一统久矣，势必驯至分剖，然主威素重，风采未开，若非抽心一烂，则土崩瓦解之局不成”。⑧ 尽管地方督抚所能支配的财源远远超过了既往，但中央从未

① 吴庆坻：《蕉廊脞录》卷 2，中华书局，1990 年，第 39–40 页。

② 《军机处录副奏折・财政类》，同治十一年正月二十八日，候选知州徐士桢折，档案号：03–4656–138。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 25 册，第 123 页。

④ 何汉威：《从清末刚毅、铁良南巡看中央和地方的财政关系》，《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第 68 本第 1 分册，1997 年。

⑤ 孙中山：《临时大总统宣言书》（1912 年 1 月 1 日），《孙中山全集》，中华书局，1981 年，第 2 页。

⑥ 吴廷燮：《咸丰时之财政》，《清财政考略》，中国社会科学院经济研究所图书馆藏，1914 年，第 16 页。

⑦ 周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社，2000 年，第 295 页。

⑧ 赵烈文：《能静居日记》，第 1068 页。

完全失去对督抚们的控制和对地方财政、军事和行政资源分配的最终决定权。

四、余论

美国学者约翰·罗尔斯提出过“纯粹程序正义”的假想，与此相对应的是“完善的程序正义”和“不完善的程序正义”。“完善的程序正义”有一套完整程序，但它不是独立的，制定程序还要受别的标准或原则的限制。类似于切分蛋糕，虽然可以制定出合理的程序，但是这一程序所依据的理念是“应该要平均分配”；而“不完善的程序正义”是指只有标准或原则，而没有完善的程序来保证落实。[①] 据此形成的切分蛋糕理论，即若干人一起平分一个蛋糕，只有让切蛋糕的人最后获取蛋糕才最能确保公平。不过，罗尔斯这个理论在中国社会实践中遇到的最大挑战是：如果切分蛋糕的人同时掌握了足够的权力，不但会控制切分蛋糕，同时还会占据优先挑选蛋糕的位置，则必然导致正义的无法实施。

晚清时期，面对政权的生死存亡，中央或地方政府自然都有过妥协，也有过权力的调整和转让。断尾求生是政权的本能，地方财权逐渐加强、话语权上升的趋势是在晚清面临特殊时代背景下形成的。在内忧外患、危机四伏的统治局势面前，与其说中央与地方是此消彼长的关系，地方势力加强完全是督抚有意为之的结果，不如说最初是中央面对“筹款告急”这一紧迫时局的主动让渡。中央权力因为受战时因素的影响，必然会根据内外实际的变化调整权力的收放，或主动或被动地失去很多财源，一旦时机成熟，也自然会努力设法收回这些权力，有时尽管收效不佳，也会不断探索尝试。

清前期中央拥有对权力的绝对主导控制，地方余留的空间很小。晚清时期，中央和地方都在努力扩大自己的权力范围，并滋生出了许多新的领域权力，如总理衙门、海关总税务司等；清末的自治运动、立宪运动，也助推了这一趋势，产生了诸多新的机构和职位。地方势力借机滋生出了许多新的权力，导致他们所窃占的权力有时并不来自于中央的授权，或者来自于中央权力的流失，而是自己开辟出的范畴。中央与地方都在扩张各自的权力范围，只是由于地方扩张的幅度更大，机制更为灵活，相形之下中央才在整体权力格局中减少了份额。从这个意义上说，督抚专政无疑是有其合理性的。与此类似，清末时期州县政府的自主性权力也得到极大扩张，同时地方督抚还要面对宗族、士绅及商会等争取自治权力的努力，这种省地关系、地方官府与民间力量的变化，与中央地方关系演变有异曲同工之妙，绝非简单的“零和博弈”所能概括。

晚清督抚的尾大不掉或者权重，并不是中央权力丧失并发生转移之后出现的现象，而是双方因时局变化被迫调整各自的政策，导致权力格局在新生权力冲击和分配失衡情况下出现了力量对比的改变。质言之，晚清时期，中央原来所控制的权力，基本上还是掌握在自己手中；很多中央无法掌握的部分，可能是原来就并不存在的部分。中央与地方所激烈争夺的领域，更多的是新滋生出来的权力，比如财权中的厘金、杂税和杂捐。显然，如果仍然以蛋糕理论来解释，这个时候的“蛋糕”并不是原来那个一定不变的“蛋糕”，而是已经做大了之后的全新“蛋糕”。这种情况与中国的专制体制类似，明清时期的中央专制体制，显然和秦始皇时候的专制体制并不相同，清前期的中央专制体制与晚清时期的中央专制体制也绝非一成不变，而是在蛋糕做大之后再分配所形成的新体制、新格局。

另一方面，晚清时期许多独揽大权的督抚所做的一切，其目的还是建立在维护清王朝的统治基础上。清末时期，督抚有意干涉和控制地方行政、司法等体制，强行大量举荐人员出任州

---

① 约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏等译，中国社会科学出版社，1988 年，第 252 页。

县官员。湘军建成之后，曾国藩还“立三等之法，重者斩，次杖毙，少鞭责释之而已，不以烦府、县狱”。[①]督抚权重，由来已久，各地官吏只能仰其鼻息，“黜陟司道，荣辱终身。风旨所在，能使人先事而逢迎，即事而隐饰。不特司道不肯违其情，即军民亦不敢忤其意”。[②]不过，这绝不意味着这些督抚心存二心，已经成为国家分裂的巨大隐患，而只不过是形势所趋。薛福成曾指出，曾国藩“以侍郎剿贼，不能行其大志；及总督两江而大功告成，以其有土地、人民之柄，无所需于人也。是故督抚建树之基，在得一行省为之用；而其绩效所就之大小，尤视所凭之地以为准焉”。[③]可见只有将行政权、军事权和财权牢牢掌握在自己手中，才能有所作为。即便是东南互保这样激化央地关系的重大事件，地方除自保之外，也是在保全清政府的统治：“北事已决裂至此，东南各省若再遭蹂躏，全局瓦解不可收拾矣……惟有稳住各国，力任保护，或可暂免祸端”，“此为保东南委曲求全之策，正所以顾大局”。[④]尽管官僚势力做出了违背中央旨意的决策，但其中原因更多的是基于列强势力的强大而非地方对中央的忤逆。中央与地方始终是在为清王朝这一最高目标服务。

最理想的央地关系是中央可以有足够的权威统领地方并维护社会秩序的稳定，而地方也有足够的权力来发展本地区的社会经济，从而促进整个国家机器的运转和发展，形成良性的互动平衡，但这样的格局或许只能存留于幻想之中。清末中央与地方关系的关键，并不在于中央的“失”和地方的“得”，而在于各自增加权力扩张的步伐不同。这种权力格局一旦形成，就需要很长的时间或者外部条件的重大改变，才能走向另一种平衡。

References

Acemoglu, D & Robinson, J.A. *Why Nations Fail: The origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishing Group. 2012.

Vries, P. *State, Economy and the Great Divergence: Great Britain and China, 1680s–1850s*. Bloomsbury Academic Press. 2015.

The Expansion and Distribution of Power: Rethinking the Relationship between Central and Local Governments in the Late Qing

NI Yuping (Department of History, Tsinghua University; niyuping@sina.com)

Abstract: The relationship between the central and local governments in the late Qing is the focus of academic research. Power is not a static or fluctuating concept, but a highly elastic thing. During the late Qing Dynasty, both central and local governments created many new institutions, forming a new power structure. In terms of power distribution, it could be clearly seen from the struggle for financial power by the central and local governments. Although both the central and local governments lost some power, they also vigorously expanded their power spaces to a large extent. Due to the fact that the expansion speed of local areas was faster than that of the central government, it gradually led to the central government losing absolute control.

Keywords: relationship between central and local government, over-concentration of power in the central government, weak power both inside and outside, power game

① 王闿运：《湘军志 · 曾军篇第二》，《湘军史料四种》，岳麓书社，2008 年，第 22 页。

② 曾国藩：《查复何桂清退守情形折》，同治元年八月二十九日，《曾国藩全集》第 5 册，第 74–75 页。

③ 马忠文、任青编：《中国近代思想家文库 · 薛福成卷》，第 222 页。

④ 刘坤一：《复刘景帅》，光绪二十六年五月二十九日，《刘坤一奏疏》，岳麓书社，2013 年，第 1641–1642 页。